

JÓZEF KRUKOWSKI

ŚRODKI POJEDNAWCZE
ZMIERZAJĄCE DO ZAPOBIEŻENIA POWSTANIU
SPORU ADMINISTRACYJNEGO

Nowością w KPK z 1983 w stosunku do KPK z 1917 r. są środki pojednawcze, mające na celu zapobieżenie powstaniu sporu administracyjnego. Projekt wprowadzenia do porządku prawnego w Kościele tego rodzaju środków został wysunięty przez Komisję ds. Rewizji KPK w schemacie *De procedura administrativa* z 1972 r.¹ Z polecenia papieża Pawła VI projekt ten wcześniej został przedłożony do aprobaty uczestnikom pierwszego Synodu Biskupów w 1967 r. Biskupi uznali, że środki odwoławcze – mające charakter raczej pastoralny aniżeli ściśle jurydyczny – bardziej odpowiadają duchowi Kościoła, będącego wspólnotą kierującą się miłością braterską w stosunkach istniejących nie tylko między wiernymi chrześcijanami, ale również między nimi a hierarchią. Postulując wprowadzenie środków pojednawczych, autorzy projektu sięgnęli do tradycji kanonistycznej. W prawie kanonicznym w średniowieczu istniał bowiem środek odwoławczy przeciwko decyzjom administracyjnym, wnoszony do przełożonego, będącego autorem

Prof. dr hab. JÓZEF KRUKOWSKI – adres do korespondencji: Wydział Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ul. Dewajtis 5, 01-815 Warszawa.

¹ Ch. L e f e b v r e, *De recursibus administrativis in iure canonico. Lineamenta storica*, ME 99 (1974), s. 197-198; P. C i p r o t t i, *Relatio de animadversionibus quae factae sunt ad schema canonum „De procedura administrativa” ab Episcopalibus Conferentiis et a Sancta Sedis Dicasteriis*, „Communicaciones” 5 (1973), s. 239.

nakazu wyrządzającego adresatowi szkodę przez nałożenie na niego „nadmiernego ciężaru” (*gravamen*), w celu uchylenia się od obowiązku wykonania go. Środek ten nazywany był „suplikacją” (*supplicatio*), a następnie „remonstracją” bądź „rekursem łaski”.

Realizacja tego postulatów nastąpiła w KPK z 1983 w następującej dyspozycji: „Bardzo polecaną rzeczą jest, ażeby ilekroć ten, kto uważa się za pokrzywdzonego dekretem, i autor tegoż dekretu, podjęli wspólnym wysiłkiem starania zmierzające do znalezienia słusznego rozwiązania zaistniałej między nimi różnicy zapatrywań, a także zwrócili się do poważnych ludzi o przeprowadzenie mediacji i do starannego rozważenia sprawy tak, aby na odpowiedniej drodze zapobiec zaistnieniu sporu lub rozstrzygnąć go” (kan. 1733 § 1).

W ten sposób najwyższy ustawodawca kościelny „usilnie poleca”, a właściwie nakazuje adresatowi konkretnego dekretu administracyjnego, który uważa się za nadmiernie obciążonego (*gravamen*), jak również autorowi tegoż aktu, aby wspólnym wysiłkiem zastosowali środki mające na celu słuszne rozwiązanie (*aequa solutio*) w postępowaniu polubownym. Niewątpliwie jest to kanonizacja ewangelicznego nakazu pojednawczego zapobiegania powstawaniu sporów (Mt 5, 9; 18,15-16; Mk 9, 49). Dlatego ustawodawca kodeksowy nakazuje zastosowanie kolejno dwóch środków odwoławczych: 1) prośby adresata do autora dekretu o ponowne rozpatrzenie w celu odwołania lub poprawienia go; 2) zwrócenia się stron do mediatorów.

1. PROŚBA O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

1.1. POJĘCIE PROŚBY

Zanim adresat konkretnego aktu administracyjnego, uważający się za pokrzywdzonego dekretem administracyjnym, wniesie rekurs hierarchiczny, powinien najpierw **skierować prośbę do przełożonego będącego autorem aktu o dobrowolne odwołanie lub poprawienie go** (kan. 1734 § 1). Prośba ta powinna spełniać warunki dotyczące formy i terminu wniesienia go, oraz wywoływać określone skutki prawne².

² K. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, Lublin 1985, s. 205.

Prośba do autora aktu, która w dawnym prawie była zwana „suplikacją” lub „rekursem łaski”, jest najprostszym sposobem zapobiegania zaistnieniu sporu administracyjnego. Nie jest to jednak zwykła prośba o łaskę, gdyż po stronie autora aktu rodzi obowiązek ponownego ustosunkowania się do całości kształtu sprawy będącej przedmiotem aktu. Nie jest to również rekurs w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż jest tylko warunek konieczny do spełnienia przed wniesieniem rekursu hierarchicznego (kan. 1734 § 1). Motywem tej prośby ma być przekonanie adresata aktu administracyjnego, że „został pokrzywdzony” (kan. 1733 § 1). Źródłem takiego pokrzywdzenia może być nielegalność bądź wadliwość merytoryczna aktu.

Prośbę do autora aktu należy wnieść w formie pisemnej (kan. 1734 § 1); nie może więc rodzić skutków prawnych prośba wyrażona tylko ustnie.

Prośba ta może być wniesiona w dziesięciodniowym terminie użytecznym, licząc – według reguły określonej w kan. 202 § 2 – od dnia otrzymania przez adresata aktu zawiadomienia o wydaniu go (kan. 1734 § 2). Jednakże uzasadnienie prośby może być dołączone w późniejszym terminie.

Sam fakt wniesienia takiej prośby jednocześnie należy pojmować jako prośbę o zawieszenie wykonania aktu będącego przedmiotem prośby (kan. 1734 § 1). Jednakże wniesienie tej prośby powoduje zawieszenie wykonania aktu tylko w tych wypadkach, w których wniesienie rekursu hierarchicznego rodzi skutek zawieszający na mocy samego prawa (kan. 1736 § 1).

Ten obowiązek wniesienia prośby do autora aktu administracyjnego o uchylenie lub poprawienie go przed zgłoszeniem rekursu hierarchicznego nie jest absolutny. Ustawodawca w kan. 1734 § 3 określa bowiem wyjątki od spełnienia wymogów określonych w § 1-2 tegoż kanonu, wyliczając takie przypadki, w których nie ma obowiązku wniesienia prośby do autora aktu, a fakt wniesienia jej nie powoduje zawieszenia wykonania aktu, a mianowicie gdy: a) przedmiotem rekursu hierarchicznego zgłoszonego do biskupa diecezjalnego jest dekret wydany przez organ władzy podlegający mu (kan. 1734 § 3, n. 2), np. rekurs wniesiony do biskupa diecezjalnego przeciwko dekretowi wydanemu przez wikariusza generalnego lub wikariusza biskupiego.

Gdy przedmiotem prośby jest dekret negatywny, zwany „milczeniem administracyjnym”, tzn. gdy kompetentny organ władzy kościelnej nie wydał aktu administracyjnego, do czego był zobowiązany na mocy ustawy, mimo upływu trzech miesięcy od otrzymania w tej sprawie prośby (kan. 57 § 3 i 1734 § 3 n. 3);

Gdy rekurs hierarchiczny dotyczy dekretu administracyjnego negatywnego, tj. gdy przełożony hierarchiczny nie udzielił odpowiedzi na prośbę o zmianę

lub poprawienie aktu administracyjnego, mimo upływu trzydziestu dni od wniesienia prośby do autora aktu o zawieszenie wykonania go (kan. 1374, § 3, n. 3 oraz kan. 1735).

Natomiast prośba skierowana do dykasterii Kurii Rzymskiej o zmianę lub poprawienie dekretu rozstrzygającego spór administracyjny, zwana *beneficium novae audientiae*, rozpatrywana jest według norm określonych w Regulaminie Generalnym Kurii Rzymskiej (por. art. 134-138 RGCR).

1.2. TERMINY DOTYCZĄCE ROZPATRZENIA PROŚBY

Ustawodawca określił również termin na rozpatrzenie prośby wniesionej do autora aktu o odwołanie lub poprawienie go oraz następstwa naruszenia tego terminu (kan. 1735).

1. Jeżeli w ciągu trzydziestu dni, licząc od dnia, w którym prośba dotarła do autora aktu, petent otrzymał nowy dekret, w którym poprzedni dekret został poprawiony lub prośba została odrzucona, zaczyna biec termin do wniesienia rekursu, licząc od dnia otrzymania przez petenta nowego dekretu. Opcje wynikające z tego postanowienia są następujące: a) gdy dekret zostanie odwołany, ustaje przedmiot wniesienia nowego rekursu; b) gdy dekret zostanie poprawiony, petent sam ocenia, czy wnieść rekurs hierarchiczny, jeżeli nie satysfakcjonuje go wprowadzona zmiana; c) gdy nastąpiło odrzucenie prośby, petent może wnieść rekurs hierarchiczny; d) gdy w ciągu trzydziestu dni petent nie otrzymał decyzji dotyczącej meritum wniesionej prośby, stosuje się normę zawartą w kan. 57, tzn. że otwarta jest droga do wniesienia rekursu hierarchicznego³.

2. Jeżeli zaś w ciągu trzydziestu dni autor zaskarżonego aktu niczego nie postanowił, termin na wniesienie rekursu upływa, licząc od dnia trzydziestego. Postawienie takiej reguły przez prawodawcę kodeksowego oznacza, że przyjmuje zasadę, iż milczenie autora aktu administracyjnego w terminie, w jakim na mocy ustawy był zobowiązany do wydania aktu, jest jednoznaczne z wydaniem aktu negatywnego⁴.

³ G. M o n t i n i, Komentarz do kan. 1735, [w:] *Codice di Diritto Canonico Comentato*, Milano 2004, s. 1321.

⁴ J. K r u k o w s k i, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I. Poznań 2003, s. 120-121; t e n ż e, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. V, Poznań 2007, s. 426-428.

2. ZWRÓCENIE SIĘ STRON DO MEDIATORÓW

W sytuacji, w której prośba adresata aktu skierowana do jego autora okazała się bezskuteczna, ponieważ autor aktu administracyjnego nie odwołał go lub wniósł tylko takie zmiany, które nie satysfakcjonują petenta, ustawodawca usilnie poleca, aby petent i jego autor aktu wspólnym wysiłkiem starali się znaleźć „słuszne rozwiązanie” zaistniałej między nimi różnicy w zapatrywaniach w tej kwestii i „zwrócili się do poważnych osób o przeprowadzenie między nimi mediacji i staranne rozważenie sprawy tak, aby na odpowiedniej drodze zapobiec zaistnieniu sporu lub doprowadzić do zakończenia go, jeśli już zaistniał” (kan. 1733 § 1).

Ustawodawca kodeksowy usilnie zachęca więc strony, aby w celu zapobieżenia powstaniu sporu na tle wadliwego aktu administracyjnego zwróciły się do mediatorów, tj. wybranych przez siebie poważnych osób, cieszących się autorytetem, o pomoc w pokojowym rozstrzygnięciu zaistniałej między nimi różnicy w zapatrywaniach co do roszczeń wynikających z danego aktu administracyjnego. Należy zauważyć, że takie porozumiewanie się stron w sprawie skierowania sprawy do mediatorów w celu zapobieżenia powstaniu sporu może mieć miejsce nie tylko w fazie poprzedzającej jego powstanie, ale na każdym etapie sporu toczącego się po wniesieniu rekursu do przełożonego hierarchicznego lub skargi do trybunału administracyjnego.

Strony – tzn. autor i adresat danego aktu – powinny zawrzeć między sobą umowę o przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia w drodze kompromisu przy pomocy jednego lub kilku mediatorów. Należy w tym celu uwzględnić przepisy zawarte w kan. 1713-1716 KPK z 1983 r. określające możliwości zwrócenia się do mediatorów, aby nieporozumienia i kontrowersje w Kościele rozstrzygać z pominięciem drogi sądowej. Jednakże nie w każdej sprawie strony może mieć zastosowanie ten środek. Należy tu uwzględnić klauzulę ograniczającą przedmiot rozwiązania sporu za pośrednictwem mediatorów (por. kan. 1715)⁵.

⁵ K r u k o w s k i, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. V, s. 398-399.

3. ODWOŁANIE SIĘ STRON DO URZĘDU LUB DO KOMISJI POJEDNAWCZEJ

W debacie nad schematem *De procedura administrativa* z 1972 r., przygotowanym przez Papieską Komisję ds. Rewizji KPK, zwrócono uwagę, że dla udoskonalenia systemu sprawiedliwości administracyjnej w Kościele ustawodawca nie powinien poprzestać na „pobożnym życzeniu”, aby strony dla uniknięcia sporu strony same zwróciły się do mediatorów powołanych przez nich *ad hoc* do polubownego zakończenia konkretnego konfliktu. Wysłunięto więc postulat, aby do tego celu na szczeblu Kościołów partykularnych na sposób stały zostały ustanowione nowe organy w formach odpowiadających tradycji danego kraju lub regionu pod nazwą komisji, rady pojednawczej lub specjalnego urzędu⁶.

Uwzględniając powyższe postulaty ustawodawca kodeksowy w kan. 1733 § 2 ustanowił normę kompetencyjną o charakterze fakultatywnym, upoważniającą konferencje biskupów do: 1) podjęcia decyzji, aby w każdej diecezji podlegającej danej konferencji, ustanowiony został na sposób stały organ pojednawczy – urząd lub rada; 2) wydania norm postępowania przed tym organem.

Gdyby konferencja biskupów nie wykorzystwała swoich kompetencji legislacyjnych w tym przedmiocie, ustawodawca kodeksowy powierzył również fakultatywne kompetencje poszczególnym biskupom diecezjalnym. Takie same

⁶ Informacje na temat projektów ustanowienia tego rodzaju organów pojednawczych: V. R o v e r a, *Episcopi „sacrum ius et coram divino officium iudiciale faciendi”*. *De opportunitate instituendi Consilium Dioecesanum Iustitiae*, „Periodica” 60 (1971), s. 573-590; H. S t r a u b, *De quodam tribunali administrativo in Germania erigendo*, „Periodica” 60(1971), s. 591-597; P. W e s e m a n n, *Fora arbitrii conciliationis et tribunalia administrativa in Germania*, ME 10 (1975), s. 189-194; E. M. E g a n, *De consiliis administrativis in Civ. Foed. Amer. Sept. constitutis*, „Periodica” 67 (1978), s. 593-606; M. R. Q u i n l a n, *De schemate commissionum administratorum in Britannia et sic dicto „ombudsman” a Nova Zelanda proposito*, „Periodica” 67(1978), s. 607-625; P. W e s e m a n n, K. L ü d i c k e, *De organis iustitiae administrativae in dioecibus Reipublicae Foederis Germaniae statutis. Fora arbitrii conciliationis. Tribunalia administrativa*, „Periodica” 67(1978), s. 731-736; K. D. M c K o n e, *Ecclesiasticus „ombudsman” tamquam conciliator*, „Periodica” 67(1978), s. 737-739. Niektóre spośród tych propozycji uzyskały aprobatę Stolicy Apostolskiej i weszły w życie, np. projekt Konferencji Biskupów Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej został zaaprobowany w 1971 r. Por. I. Z u a n a z z i, *Tribunali amministrativi a livello particolare*, [w:] *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa. Il contenzioso amministrativo*, Milano 2000, s. 142-143.

kompetencje przysługują również zwierzchnikom kościołów partykularnych zrównanych z biskupem diecezjalnym.

Zadaniem tego rodzaju organu pojednawczego, ustanowionego na szczęblu konferencji biskupów bądź na szczęblu diecezji, ma być „poszukiwanie i sugerowanie słusznych rozwiązań”, zmierzających do zapobieżenia powstaniu sporu administracyjnego.

Ustawodawca zobowiązał osobę, która uważa się za zbyt obciążoną aktem administracyjnym, aby w sytuacji, w której zastosowanie środków pojednawczych, jakimi są prośba do autora aktu administracyjnego bądź próba pojednania za pośrednictwem mediatorów – przed wniesieniem rekursu hierarchicznego, zwróciła się do stałego organu pojednawczego mającego charakter urzędu lub rady na szczęblu konferencji biskupów lub na szczęblu diecezji (kan. 1733 § 1) tam, gdzie biskup taki organ ustanowił.

Zadaniem tego rodzaju organu pojednawczego jest podjęcie starań o zapobieżenie zaistnieniu sporu szczególnie wówczas, gdy prośba do autora dekretu o poprawienie lub odwołanie go nie została spełniona i nie upłynął termin wyznaczony na wniesienie rekursu (kan. 1734).

Przełożony hierarchiczny, do którego został wniesiony rekurs, przed przyjęciem go, ma obowiązek zachęcić wnoszącego rekurs i autora dekretu do zwrócenia się do organu pojednawczego, jeżeli dostrzeże szansę osiągnięcia dobrego wyniku, czyli pojednania stron w drodze takiego postępowania.

Taki organ pojednawczy nie jest wyposażony w kompetencję do wydania decyzji definitywnie rozstrzygającej konflikt. Jego decyzje nie mają mocy wiążącej ani wiernego, który uważa się za pokrzywdzonego aktem administracyjnym, ani przełożonego kościelnego będącego autorem aktu. Natomiast może on wezwać adresata aktu do pogodzenia się z decyzją przełożonego bądź autora aktu do poprawienia lub odwołania go. Jednakże – w odróżnieniu od sądu arbitrażowego – nie może on wydać decyzji bezwzględnie wiążącej strony.

Skutki wniesienia prośby o odwołanie aktu administracyjnego

Nasuwa się pytanie, czy z wniesienia środka odwoławczego do autora aktu administracyjnego wynikają skutki prawne, a mianowicie: 1) skutek przekazyjący (*effectus devolutivus*) – polegający na przejęciu kompetencji nad zaskarżoną sprawą przez organ hierarchicznie wyższy, do którego został wniesiony środek odwoławczy; 2) skutek zawieszający (*effectus suspensivus*) – polegający na tym, iż w okresie trwającym od wniesienia środka odwoławczego do wydania decyzji rozstrzygającej sprawę sporną zabronione jest wykonywanie zaskarżonego aktu?

W odpowiedzi należy stwierdzić, że akt administracyjny z natury rzeczy cieszy się domniemaniem legalności. Dlatego sam fakt wniesienia prośby do autora aktu administracyjnego o zmianę lub odwołanie aktu może wywołać skutek przekazującego sprawę do ponownego rozpatrzenia; natomiast z reguły nie wywołuje on skutku zawieszającego, chyba że ustawodawca w określonych wypadkach wyposażył ją w taki skutek lub przełożony dołączył do niej taki skutek specjalnym dekretem. Trzeba tu uwzględnić dyspozycję kan. 1736 § 1, w której ustawodawca stanowi, że prośba do autora aktu o odwołanie lub poprawienie aktu administracyjnego wywołuje skutek zawieszający na mocy prawa w tych samych sprawach, w których prawo łączy taki skutek z rekuresem hierarchicznym. To znaczy, że skutek zawieszający wywiera prośba dotycząca: a) dekretu wydalającego członka instytutu życia konsekrowanego (kan. 700); b) dekretu wymierzającego karę (kan. 1353, w związku z kan. 1319, 1342 § 1 oraz kan. 1720); c) dekretu pozbawiającego urzędu kościelnego, chyba że w poszczególnych wypadkach w prawie inaczej zostanie zastrzeżone (kan. 143 § 2); d) dekretu biskupa pozbawiającego proboszcza parafii, gdyż w czasie trwania rekursu biskup nie może zamianować nowego proboszcza, ale tymczasowo administratora parafii (kan. 1747, § 3 oraz kan. 1752).

W tych wypadkach, w których prawo nie przywiązuje skutku zawieszającego do prośby o zmianę lub poprawienie dekretu, zawieszenie może nastąpić: 1) na mocy dekretu wydanego przez autora zaskarżonego aktu; 2) na mocy dekretu przełożonego hierarchicznego autora zaskarżonego aktu, który może to uczynić w dwóch przypadkach: a) na prośbę adresata aktu wniesioną w ciągu dziesięciu dni od otrzymania odmownej decyzji autora aktu (kan. 1736 § 2); taki dekret może być wydany tylko wtedy, gdy zostały przedłożone poważne przyczyny oraz po zwróceniu uwagi na to, aby zbawienie dusz nie poniosło szkody (kan. 1736 § 2); b) także wtedy, gdy nie było prośby o zawieszenie wykonania aktu, ale zaistniały poważne przyczyny; i przy zachowaniu troski o to, aby nie ucierpiało na tym zbawienie dusz (kan. 1736 § 2; 1737 § 3).

W każdym wypadku motywem wydania przez przełożonego hierarchicznego dekretu zawieszającego wykonanie zaskarżonego aktu może być tylko „poważna przyczyna”. Rozpoznanie tej przyczyny należy do roztropnej oceny przełożonego hierarchicznego. Należy sądzić, iż decyzję zawieszającą może on podjąć przede wszystkim w celu zapobieżenia powstaniu szkody publicznej lub prywatnej, którą trudno byłoby naprawić po uchyleniu mocy wiążącej zaskarżonego aktu.

Trwanie zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego zależy od następujących warunków: a) jeśli wniesiono rekurs do przełożonego hierarchicznego, to może on potwierdzić lub odwołać uprzednie zawieszenie go (kan. 1736 § 3), biorąc pod uwagę całokształt okoliczności; b) jeśli w zawitym terminie nie zostanie przedstawiony rekurs hierarchiczny, automatycznie ustaje zawieszenie (kan. 1736 § 4)⁷.

*

Zastosowanie powyższych środków pojednawczych przez adresata aktu administracyjnego, który czuje się nim pokrzywdzony, jest obligatoryjne. Dykasterium Kurii Rzymskiej nie przyjmie rekursu hierarchicznego, jeżeli strona uważająca się za pokrzywdzoną aktem administracyjnym nie podjęła w ustawowym terminie starań o zapobieżenie powstaniu sporu administracyjnego przez zastosowanie wyżej wymienionych środków pojednawczych, chociaż jej starania nie odniosły zamierzonych skutków na szczeblu diecezjalnym lub konferencji biskupów. Słabą stroną tej regulacji jest brak normy obowiązującej konferencję biskupów do ustanowienia komisji pojednawczej.

CONCILIATORY MEASURES TO PREVENT ADMINISTRATIVE DISPUTES

S u m m a r y

As opposed to the Code of Canon Law of 1917, the Code of 1983 introduces norms regarding the administrative procedure and settlement of administrative disputes that occurred as a result of defective administrative acts. The main novelty in this respect is the establishment of conciliatory measures between the recipient of an administrative act and its author. These are: 1) requesting the author of the act to re-examine the case, 2) turning to mediators for a peaceful settlement of the difference of opinion concerning claims resulting from a given administrative act, and 3) the parties applying to an institution or conciliary commission.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: procedura administracyjna, środki pojednawcze, prośba, mediacja, akty administracyjne.

Key words: administrative procedure, conciliatory measures, petitions, mediation, administrative acts.

⁷ K r u k o w s k i, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. V, s. 428-430.